

## University of Groningen

### De ene overtreder is de andere niet

Bantema, Willem

*Published in:*  
Juridische uitdagingen van effectieve handhaving

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bantema, W. (2015). De ene overtreder is de andere niet. In A. J. Tollenaar (editor), Juridische uitdagingen van effectieve handhaving: Keuzes en dilemma's bij de vormgeving van overheidstoezicht (blz. 9-25). (Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen; Nr. 12). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# De ene overtreder is de andere niet

Willem Bantema

## 2.1 Inleiding

*Het is klokslag twaalf uur midden in de nacht als Nico Tien van café de Si-gaar<sup>1</sup> besluit de asbakken terug op de toog te zetten. Hij verwacht dat de Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit (de NVWA) niet meer zal controleren na twaalf uur. Zijn buurman van café de Kloof, heeft sinds de invoering van het rookverbod nog geen rookvrije minuut meegemaakt in zijn zaak, ondanks dat hij verscheidene boetes van de NVWA heeft ontvangen. Het rookverbod vindt hij belachelijk. De overbuurvrouw, van Café Gedwee, heeft de asbakken een tijdje van tafel gehad maar doordat haar klanten wegliepen naar de collega's heeft zij besloten de asbakken weer terug te zetten. Zij vond de frisse lucht in haar café fijn maar moet de asbakken noodgedwongen terugzetten om omzetverlies te voorkomen.*

Caféhouders hebben uiteenlopende motieven om regels te volgen of juist te overtreden. Dat geldt voor elke burger. Als handhaver zou je hier rekening mee kunnen houden. Het blijkt echter lastig voor handhavers en wetenschappers om typen overtreiders van elkaar te onderscheiden. In dit hoofdstuk wil ik een instrument voorstellen waarmee de nalevingsbereidheid van gereguleerden in kaart kan worden gebracht. Dit instrument biedt handhavers handvaten voor een meer gevarieerde inzet van handhavingsinstrumenten, waardoor meer effectief en efficiënt kan worden gehandhaafd.

In dit hoofdstuk is de benadering van 'motivational postures' (oftewel: 'motiverende houdingen') gekozen als uitgangspunt. Deze benadering is ontleend aan sociaalwetenschappelijk onderzoek naar naleving in uiteenlopende contexten, zoals veiligheid op de werkplek (Braithwaite 2011) en belastingen (Braithwaite 2003). Deze benadering is echter nog nooit toegepast op de naleving van het rookverbod in cafés. Om de 'motivational postures' bij de naleving van het rookverbod te achterhalen zijn zowel enquêtes als interviews gebruikt. Centraal staat de vraag wat de benadering van motive-

---

1. De namen zijn fictief.

rende houdingen kan bijdragen aan een effectiever en efficiënter gebruik van handhavingsinstrumenten. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst uiteengezet wat de functie van ‘motivational postures’ kan zijn (paragraaf 2.2). Daarna wordt de case van de handhaving van het rookverbod beschreven (paragraaf 2.3) en geanalyseerd (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 bevat een conclusie.

## 2.2 Afstemmen van handhavingsstijlen op nalevingsmotieven

Vanaf de jaren ‘80 is er in toenemende mate aandacht voor de nalevingsmotieven van gereguleerden. Volgens Kagan & Scholz (1984) worden door handhavers drie typen regel overtredende bedrijven omschreven: het berekenende bedrijf, het bedrijf als politieke burger en het incompetente bedrijf. Een berekenend bedrijf houdt zich niet aan regelgeving wanneer de kosten van naleving groter zijn dan de opbrengsten van niet-naleving. Wanneer een bedrijf zich als politieke burger manifesteert, houdt men zich niet aan regelgeving omdat men het principieel oneens is met de inhoud van de regelgeving. Het incompetente bedrijf, tot slot, zou zich wel aan regelgeving willen houden, maar ontbeert de technische of financiële middelen om dat te realiseren. Het gaat dan niet om het niet willen, maar meer om het niet kunnen.

De belangrijkste bijdrage van Kagan & Scholz (1984) is hun stelling dat de motieven die ten grondslag liggen aan regelovertreding, bepalend zouden moeten zijn voor de keuze van een specifieke handhavingsstijl (Kagan & Scholz 1984, p. 86). Zij stellen voor om in het geval van ‘berekenende bedrijven’ te kiezen voor straffen, terwijl in het geval van ‘incompetente bedrijven’ en ‘bedrijven als politieke burger’, onderhandelen en voorlichting afdoende zouden kunnen zijn voor het bereiken van regelnaleving.

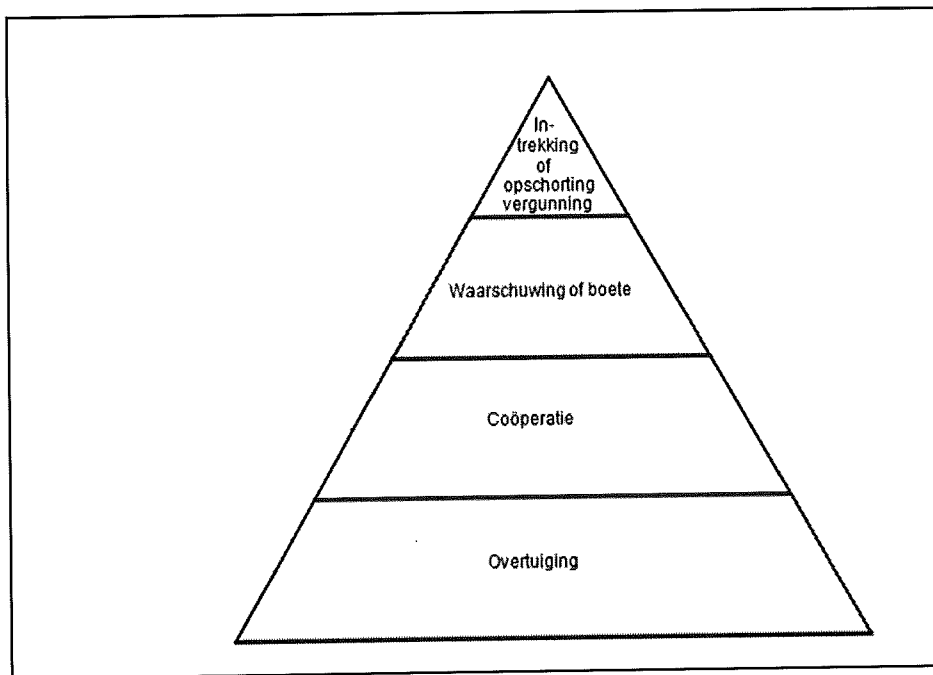
### 2.2.1 ‘Zacht waar het kan en hard waar het moet’

Ayres & Braithwaite (1992) hebben de uitgangspunten van Kagan & Scholz (1984) verder uitgewerkt. Ook zij zijn van mening dat de handhaver zijn manier van handhaven zou moeten afstemmen op de motieven van de gereguleerde. Braithwaite & Ayres (1992, p. 5) achten het echter onjuist om, zoals Kagan & Scholz doen, uit te gaan van vooraf vaststaande typering van bedrijven en dus van universele handhavingsstijlen. Ayres & Braithwaite gaan uit van ‘multiple selves’, dat wil zeggen dat er tegelijkertijd meerdere redenen kunnen zijn voor (niet-) naleving. Dit vergt verschillende handhavingsstijlen die aangrijpen bij de verschillende motieven voor niet-naleving. Slogan van dit paradigma, dat ‘responsive regulation’ wordt genoemd is ‘zacht waar het kan en hard waar het moet’.

In eerste instantie zou gekozen moeten worden voor een *overredende* handhavingsstijl (overtuiging). Alleen wanneer dat niet werkt kan trapsgevijs

voor een strengere en meer punitieve aanpak worden gekozen. Deze theorie wordt vaak gevisualiseerd aan de hand van trappen in een piramide. Aan de brede basis van de piramide, bevinden zich naar verwachting bedrijven die overtuigd zijn of overtuigd kunnen worden om zich vrijwillig aan regels te houden (zie figuur 2.1). De brede onderlaag symboliseert een belangrijk element van ‘responsive regulation’, namelijk de gedachte dat de meerderheid van de bedrijven uit zichzelf de regels zullen volgen. Bij elke stap omhoog in de piramide, worden aan een steeds kleiner wordende groep steeds zwaardere straffen opgelegd, waarbij de top van de piramide als afschrikking werkt voor de overige en lagere trappen binnen de piramide.

**Figuur 2.1:** Handhavingspiramide en handhavingsopties.



(naar Ayres & Braithwaite 1992)

Bij ‘responsive regulation’ staan de gereguleerden en hun nalevingsmotieven centraal, maar dan ook daadwerkelijk vanuit het perspectief van de geregeleerde en niet alleen op basis van typering van gereguleerden door handhavers, zoals bij Kagan & Scholz het geval is. Maar hoe kan men inzicht krijgen in de nalevingsmotieven van gereguleerden? Binnen het paradigma van ‘responsive regulation’ is een bruikbaar model tot stand gekomen om de nalevingsmotieven en nalevingsbereidheid van burgers of bedrijven in kaart te brengen. Deze typering wordt motiverende houdingen genoemd door Braithwaite (1995; 2003; 2009) en zullen centraal staan in dit onderzoek.

### 2.2.2 De vele gezichten van de gereguleerde

Braithwaite et al. (1994) uitten kritiek op het model van Kagan & Scholz dat in hun ogen teveel gericht zou zijn op de niet-naleving van regels terwijl veelal blijkt dat bedrijven en burgers regels vaker naleven dan niet-naleven. Uit onderzoek naar naleving in Australische verpleeghuizen bleek dat de handhaver de door Kagan & Scholz onderscheiden typen overtreders niet goed uit elkaar te kan halen. Het onderscheid dat handhavers maken gaat niet veel verder dan ‘good apples’ en ‘bad apples’. Gereguleerden die zich gedragen als ‘politieke burger’ worden vaker tot de ‘good apples’ gerekend, terwijl berekenende en incompetente bedrijven vaak worden neergezet als ‘bad apples’ (Braithwaite 2009, p. 76-77). Wanneer de handhaver het onderscheid niet goed kan maken is het lastig om overtreders zodanig te behandelen dat ze worden aangezet tot regelnaleving.

Braithwaite heeft een model ontwikkeld dat tegemoet komt aan deze kritiek. Zij onderscheidt verschillende manieren waarop mensen zich kunnen positioneren ten opzichte van de handhaver en onderliggende regelgeving. Deze houdingen noemt zij ‘motiverende houdingen’ (‘motivational postures’). Zij onderscheidt vijf houdingen: ‘commitment’, ‘capitulation’, ‘resistance’, ‘disengagement’ en ‘game-playing’, door mij vertaald als: verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling.

Bij *verbondenheid* zijn er weinig problemen met de handhaver, omdat gereguleerden met deze houding regelgeving steunen en gericht zijn op naleving. Bij *overgave* speelt relatie met de handhaver wél een belangrijke rol. Hierbij doen gereguleerden overwegend wat van ze gevraagd wordt, maar dat is vooral op basis van het te vriend houden van handhavers en het vermijden van problemen (Braithwaite 2009, p. 79). Zowel verbondenheid als overgave leiden tot naleving (Braithwaite et al. 1994; Braithwaite 2003; 2009; 2011)

Een meer negatieve houding ten aanzien van handhavers is *weerstand*. Deze weerstand is een signaal richting handhavers, dat de gereguleerden zich onrechtvaardig behandeld voelen en dat handhavers hun werkwijze zouden moeten bijstellen. Gedachte is dat wanneer een handhaver hier rekening mee houdt, van een regelovertreder een regelvolger gemaakt kan worden.

Waar er bij weerstand sprake is van onvrede over de werkwijze van handhavers, gaat het bij *onthechting* om een grote onverschilligheid of afstandelijkheid ten opzichte van alles wat de handhaver doet (Braithwaite et al. 2007, p. 139). Weerstand wordt door Braithwaite gezien als een gebruikelijke en ‘democratisch nuttige’ uiting van verzet (protest), terwijl het bij onthechting gaat om ‘dropping out, with no communication that betrays the source of the injury, and therefore no basis for responsiveness that can repair the situation’ (Braithwaite 2009, p. 80). Wanneer sprake is van onthechting, zijn er naar verwachting minder aanknopingspunten voor de handhaver om gedrag te beïnvloeden. Zowel weerstand en onthechting zijn gerelateerd aan niet-naleving (Braithwaite et al. 1994; Braithwaite 2003; 2009; 2011).

Een houding die aan het model kan worden toegevoegd is die van *omzeiling*. Deze houding kenmerkt zich door een soortgelijke afstandelijkheid naar de handhaver als bij onthechting (Braithwaite et al. 2007). Echter, in plaats van zich terug te trekken ('withdrawal') wordt juist de strijd aangegaan met de handhaver of de wetgeving (Braithwaite 2011, p. 39). Er lijkt sprake van betrokkenheid, maar die betrokkenheid beperkt zich tot de letterlijke betekenis van de wet en niet tot de sociale doelen waarvoor de wetgeving is ingevoerd (Braithwaite 2009, p. 96). Voor handhavers kan die houding lastig zijn, omdat het lijkt op naleving, terwijl de gereguleerde intussen alles doet om de regel te ondermijnen. Omzeiling zou volgens de theorie gerelateerd moeten zijn aan naleving, maar uit de empirie blijkt omzeiling vaak indicatief te zijn voor niet-naleving (Braithwaite 2003; 2009; 2011).

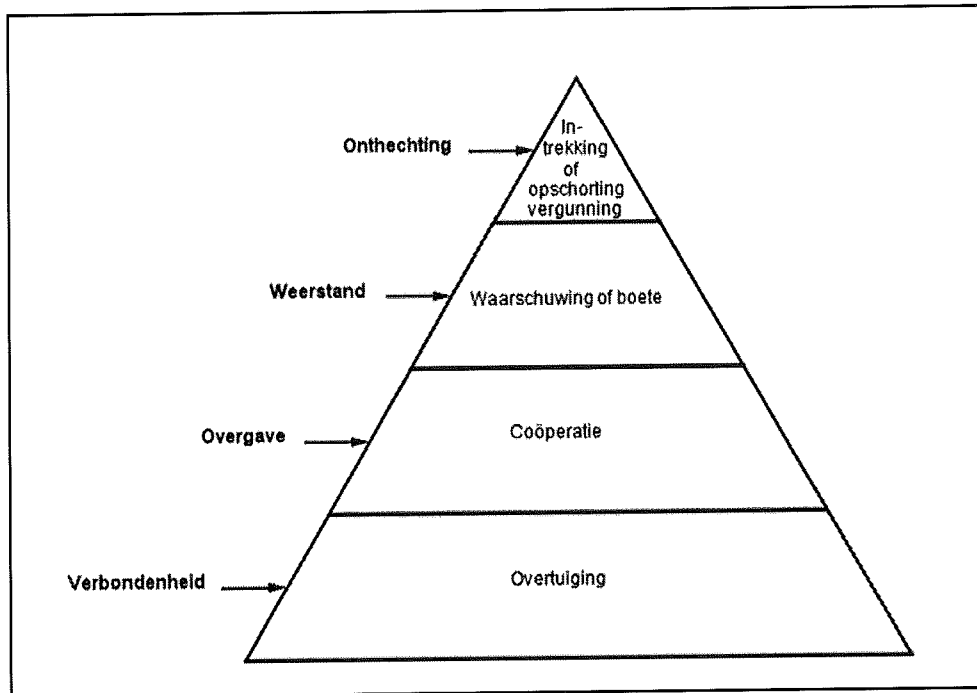
### 2.2.3 Afstemming handhavingsinstrumenten op de gereguleerde

De motiverende houdingen zijn ontwikkeld binnen het paradigma van 'responsive regulation'. Motiverende houdingen kunnen gezien worden als een uitwerking van deze theorie en een manier om nalevingsmotieven, maar ook de nalevingsbereidheid van gereguleerden in kaart te brengen. Hoe verhouden deze houdingen zich tot de eerder gepresenteerde handhavingspiramide? De essentie van de piramide is dat het merendeel van bedrijven zich vrijwillig aan regels zouden houden, waarna achtereenvolgens bij elke trap hogere sancties opgelegd kunnen worden door de handhaver om naleving af te dwingen.

Braithwaite (2009, p. 89-93) heeft een voorstel gedaan voor hoe de onderscheiden motiverende houdingen ingedeeld kunnen worden binnen de handhavingspiramide. De gedachte is dat verbondenheid de meest voorkomende houding is bij gereguleerden, gevolgd wordt door overgave, weerstand en tot slot onthechting. Omzeiling komt niet voor in de handhavingspiramide omdat deze houding pas later is toegevoegd aan het theoretisch model.

Voor *verbondenheid* is de verwachting dat de gereguleerden zich vrijwillig aan regels houden, en mocht dat niet zo zijn, dat zij gemakkelijk overtuigd kunnen worden. Bij *overgave* is intensief contact met handhavers nodig en is naleving te bereiken door samen te werken met de gereguleerde. Direct straffen zou bij deze categorie, net als bij verbondenheid, averechts kunnen werken. Met een 'normoverdragend gesprek' of een nadere instructie, kunnen gereguleerden die tot deze categorie behoren tot normnaleving worden bewogen.

Hoger in de piramide kunnen meer bestraffende manieren van handhaven worden ingezet. Bij weerstand past waarschuwen en uiteindelijk straffen met een boete. Bij onthechting rest de handhaver niet veel anders dan het hanteleren van meer extreme sancties zoals intrekking of opschorting van de vergunning.

**Figuur 2.2:** Motiverende houdingen en handhavingsopties.

(naar het idee van Braithwaite 2009, p. 80)

### 2.3 Case: het rookverbod in de horeca

Het concept van de motiverende houdingen is in uiteenlopende studies in Australië, met uiteenlopende soorten regelgeving en gereguleerden, gebruikt. Zo is regelnaleving in verpleeghuizen (Braithwaite et al.1994), veiligheid op de werkplek (Braithwaite 2011), naleving van belastingwetgeving (Braithwaite 2003) en milieuregulering (Bartel & Barclay 2011) onderzocht. In mijn studie heb ik de houdingen toegepast op een heel andere context, namelijk op het rookverbod in cafés, dat in 2008 is ingevoerd in Nederland. Dit verbod wordt gehandhaafd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en was van meet af aan omstreden (zie Weyers & Bantema 2014). Door de vele overtredingen (zie bijvoorbeeld Intraval 2010) is het rookverbod in de horeca een mooie case waarmee nalevingsmotieven kunnen worden blootgelegd. Het rookverbod gold aanvankelijk voor alle horeca. Later is een uitzondering gemaakt voor kleine zaken (eenmanszaken zonder personeel en kleiner dan 70 m<sup>2</sup>).

Om de nalevingsmotieven te achterhalen zijn in het najaar van 2012 enquêtes gestuurd naar cafés en restaurants. Dit heeft geresulteerd in 209 ingevulde enquêtes van caféhouders en 151 ingevulde enquêtes van restauranthouders. Omdat caféhouders centraal stonden zijn in de zomer van 2013, 23 interviews met caféhouders gehouden. Deze caféhouders waren geselecteerd

op basis van verschillen in naleving en verschillen in de scores op motiverende houdingen (doelgerichte selectie).

Naleving is in de enquête onderzocht in de vorm van zelf-gerapporteerde naleving. Om de zelf-gerapporteerde naleving vast te kunnen stellen zijn vier algemene vragen gesteld (zoals 'deze zaak houdt zich in algemeen aan het rookverbod') en drie specifieke (zoals 'slecht weer kan voor mij een reden zijn om roken toe staan'). De antwoordcategorieën variëren van geheel oneens (1) tot geheel eens (5). In totaal zijn zeven items gebruikt ( $\alpha=.93$ ).

Er zijn 26 stellingen gebruikt om motiverende houdingen te meten. Zes voor verbondenheid ( $\alpha = .86$ ); vijf waarvan ik er drie gebruik voor overgave ( $\alpha = .71$ ); zes waarvan ik er vijf gebruik voor weerstand ( $\alpha = .62$ ); vijf voor onthechting ( $\alpha = .73$ ) en vier waarvan ik drie gebruik voor omzeiling ( $\alpha = .73$ ). Voorbeelden van stellingen zijn: 'als ondernemer ben je moreel verplicht om je aan het rookverbod te houden' (verbondenheid), 'zelfs wanneer de NVWA vindt dat ik iets fout doe zullen ze me respecteren' (overgave), 'de NVWA is meer geïnteresseerd je te pakken wanneer je iets fout doet, dan om je te helpen het goed te doen' (weerstand), 'ik heb echt geen flauw idee wat de NVWA van me verwacht en het interesseert me ook niet' (onthechting) en 'ik vind het leuk om met collega's te praten over mazen in de wet' (omzeiling). De antwoordcategorieën variëren van geheel oneens (1) tot geheel eens (5).

### 2.3.1 Cafés en restaurants verschillen in de zelf-gerapporteerde naleving

Op basis van de zelf-gerapporteerde naleving blijkt dat 37% van de caféhouders aangeven zich niet aan het rookverbod te houden. Voor restaurants blijkt dat volstrekt anders: slechts een klein deel van de restauranthouders (2%) geeft aan zich niet aan het rookverbod te houden. In het onderzoek is gewerkt met gemiddelde scores, waarbij een hogere score een hogere zelf-gerapporteerde naleving betekent (1=laagste naleving en 5=hoogste naleving). Ook uit deze gemiddelde scores blijkt dat restauranthouders een veel hogere zelf-gerapporteerde naleving laten zien ( $M=4.70$ ;  $SD= 0.56$ ), in vergelijking met caféhouders ( $M=3.49$ ;  $SD=1.41$ ). Deze scores zijn weergegeven in tabel 2.1.

**Tabel 2.1:** Zelf-gerapporteerde naleving naar soort zaak.

	N	M	SD
Café	178	3.49	1.41
Restaurant	115	4.70	0.56
<b>Totaal</b>	<b>496</b>	<b>3.92</b>	<b>1.31</b>

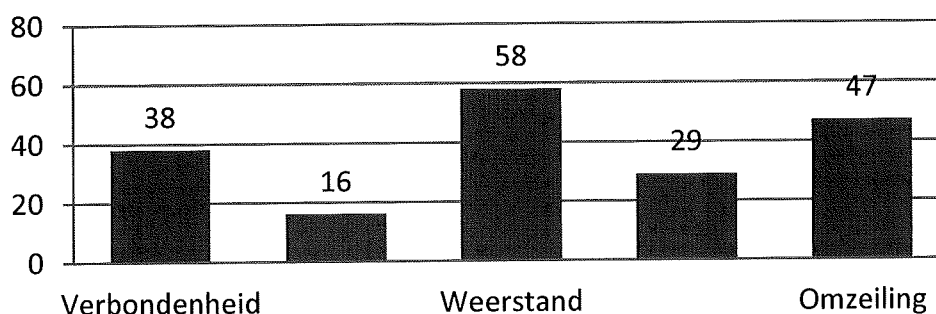


Deze resultaten laten zien dat binnen een sector, in dit geval de horeca, grote verschillen zijn in de naleving van regelgeving (het rookverbod) tussen soorten zaken, in dit geval cafés en restaurants. De handhaver zou hier rekening mee kunnen houden. In deze bijdrage staat echter niet de naleving centraal, maar juist de motiverende houdingen van gereguleerden. De vraag is of deze verschillen in zelf-gerapporteerde naleving tussen deze twee zaken (cafés en restaurants) ook wordt weerspiegeld in de motiverende houdingen van deze twee soorten horecaondernemers

### 2.3.2 Motiverende houdingen en verschillen binnen de horeca (cafés en restaurants)

Zoals eerder beschreven zijn de onderscheiden houdingen: verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling. Een score van drie of hoger op de geselecteerde stellingen (>3) betekent dat een houding aanwezig is. Caféhouders kunnen tegelijkertijd meerdere houdingen hebben.

**Figuur 2.3:** Motiverende houdingen van caféhouders (percentages).

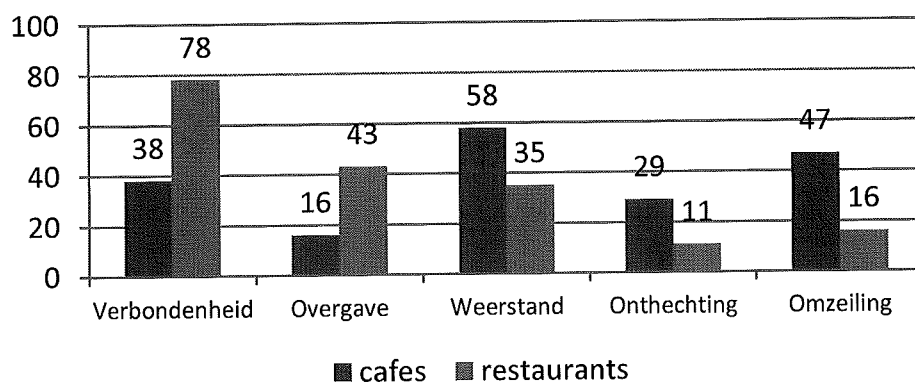


Uit deze gegevens blijkt dat alle vijf houdingen aanwezig zijn bij de geënquêteerde caféhouders. Met name weerstand (58%) en omzeiling (47%) zijn houdingen die veel voorkomen. Ook blijkt bij een substantieel deel van de caféhouders (38%) sprake van verbondenheid.

Net als bij zelf-gerapporteerde naleving hebben we ook de houdingen van caféhouders in perspectief geplaatst, door ze te vergelijken met restaurants. Omdat bij restaurants het rookverbod zonder al teveel problemen is ingevoerd en zij een relatief hoge zelf-gerapporteerde naleving laten zien, zou men een andere samenstelling van motiverende houdingen verwachten ten opzichte van de cafés. Deze veronderstelling wordt bevestigd. Restauranthouders lijken veel positiever over het rookverbod te zijn. Bijna 8 van de 10 (78%) restauranthouders is tot verbondenheid gerekend, meer dan twee keer zoveel dan bij cafés (38%). Ook bij overgave komt een verschil tussen cafés en restaurants naar voren. Bij caféhouders is dit de minst voorkomende houding (16%), terwijl het bij restauranthouders na verbondenheid juist de meest

voorkomende houding is (43%). Er is daarnaast duidelijk minder weerstand bij restaurants (35%) in vergelijking tot cafés (58%). De écht grote verschillen zijn te zien bij onthechting en omzeiling: bijna de helft van de caféhouders scoort hoog op omzeiling (47%) terwijl bij restaurants (16%) veel minder horecaondernemers deze houding delen. Omzeiling lijkt bij caféhouders drie keer zo vaak voor te komen dan bij restauranthouders. Datzelfde geldt voor onthechting. Slechts bij 11% van de restauranthouders komt onthechting voor, terwijl dit bij caféhouders bijna bij een derde voorkomt (29%).

**Figuur 2.4:** Motiverende houdingen van cafés en restaurants vergeleken (percentages).



In de interviews hebben caféhouders soms aangegeven hoe het kan dat cafés en restaurants zo anders met het rookverbod omgaan. Bijvoorbeeld vanuit het perspectief van cafés: ‘Een rookverbod in een restaurant kan ik me nog voorstellen, als ik aan een biefstukje zit en naast mij iemand met een grote vette sigaar zit, word ik daar niet vrolijk van’ en: ‘In het café zijn de gros van je vaste klanten toch alcoholverslaafden en waarom zouden die geen rookverslaving hebben?’. Ook wordt er een relatie gelegd tussen de duur dat (rokende) klanten in een zaak zijn en de problemen met het rookverbod: ‘Een ziekenhuis kan ik me voorstellen, een restaurant ook wel, maar waar mensen een langere tijd verblijven, is de tijd zonder een sigaret moeilijker te overbruggen’.

### 2.3.3 Het ene café is het andere niet

Behalve de verschillen die gerelateerd zijn aan de branche (verschil tussen restaurant en café), blijkt het ook zinvol om onderscheid te maken tussen verschillende soorten cafés. ‘Het café’ bestaat niet. Dit kan met een paar voorbeelden worden geïllustreerd. Op basis van de interviews en de enquêtes (achtergrondkenmerken van cafés) blijkt dat het met name caféhouders met een hoge score op verbondenheid een ander soort cafés zijn dan de overige cafés, waar overwegend weerstand, onthechting en omzeiling is aangetroffen.

Uit de interviews blijkt dat de caféhouders die hoog scoren op verbondenheid voor wat betreft de beroepsachtergrond meer op elkaar lijken dan de caféhouders die hoog scoren op andere houdingen. Zo blijkt dat caféhouders met een hoge score op verbondenheid vaker een familiebedrijf runnen en daarin al lange tijd werkzaam zijn. Zo stelt een caféhouder: 'De zaak bestaat 107 jaar, waarvan 107 jaar in de familie. Ik ben de vierde generatie en ik doe dit nu al een jaar of dertien' Een van die caféhouders ziet zichzelf als een grand café: 'Wij zitten bij de Hertog-Jan vriendenkring, dat is een speciale groep van 200 cafés waar je voor wordt gevraagd om bij te horen. Je merkt in die groep dat de meesten wel rookvrij zijn. Dat zijn gewoon de betere cafés laat maar zeggen, grand cafés. Het zijn over het algemeen de betere cafés, anders word je daar niet voor uitgekozen'

Caféhouders met overwegend weerstand, onthechting en omzeiling hebben een veel gevarieerder achtergrond. Familiebedrijven treft men bij deze houdingen niet aan. De caféhouders met weerstand, onthechting of omzeiling waren voordat ze caféhouder waren, werkzaam als spoorwerker bij de NS, bouwvakker, applicatiebeheerder, redacteur, intercedent, werkend op kantoor bij een bekistingsfirma of grafisch ontwerper. Velen zijn het vak 'ingerold', of zoals een respondent het verwoordt: 'Het was altijd een wens om een keer een horecabedrijf te hebben, een café en ik was hier zelf al klant. Toen het pand te koop kwam dacht ik, "die moet ik aangrijpen, want ik had geen zin om tot mijn 65e achter de computer te zitten". Ik dacht "ik ga het proberen". Het is me gelukt, een carrièremove!'

Weliswaar zijn er ook caféhouders in de categorie 'weerstand, onthechting en omzeiling' aangetroffen die al langer werkzaam zijn in de horecabranche, maar het gaat hier om een ander type cafés: 'Ik heb een café, het is een dorpscafé, een stamkroeg' en 'het is een buurtkroeg en dit is dus een arbeiderswijk'.

Deze wat kleinere bruine cafés en buurtcafés zetten zich duidelijk af tegen de eerder beschreven grotere cafés, de grand cafés. Dit blijkt onder andere wanneer er wordt gesproken over de magazines die zij ontvangen van Koninklijke Horeca Nederland (KHN): 'Als je die blaadjes krijgt, gaat het altijd over de mooiste grote cafés, die hebben met hele andere problemen te maken dan ik, de kleine horeca.' Een ander voorbeeld: 'Ik weet zeker dat al mijn collega's tegen het rookverbod zijn, dan bedoel ik dus echt mijn collega's van het bruine café. Als ik een krantje krijg uit van horeca uit en thuis dan zie ik mooie foto's en het gaat meestal over dat je kassa elektrisch moet. We moeten eens kijken wat we de mensen te bieden hebben en een bruin café heeft veel meer te bieden dan als zo'n mooi grand café; die redden zich wel.'

Het lijkt er dus op dat kleine cafés (buurtcafés) meer problemen met het rookverbod ervaren (vaker weerstand, onthechting of omzeiling) dan de grotere cafés (familiebedrijven, grand cafés) waar verbondenheid vaker naar voren komt.

### 2.3.4 Motiverende houdingen en de zelf-gerapporteerde naleving van caféhouders

De vraag is of motiverende houdingen bijdragen aan het begrijpen en verklaren van verschillen in de naleving van het rookverbod. Op basis van de theorie (en empirie) is de verwachting dat verbondenheid en overgave samenhangen met een hogere zelf-gerapporteerde naleving, terwijl weerstand, onthechting en omzeiling naar verwachting juist samenhangen met een lagere zelf-gerapporteerde naleving.

Overeenkomstig de verwachtingen blijkt verbondenheid ( $r=.64$ ) samen te hangen met een hogere zelf-gerapporteerde naleving ( $p<.01$ ). Dat wil zeggen dat naarmate caféhouders hoger scoren op deze houding, zij ook een hogere zelf-gerapporteerde naleving laten zien. In tegenstelling tot de verwachtingen blijkt overgave niet samen te hangen met de zelf-gerapporteerde naleving ( $r=.11$ ;  $p>.05$ ). Weerstand ( $r=-.29$ ), onthechting ( $r=-.40$ ) en omzeiling ( $r=-.52$ ) blijken samen te hangen met een lagere zelf-gerapporteerde naleving ( $p<.01$ ). De resultaten staan overzichtelijk weergegeven in tabel 2.2.

**Tabel 2.2:** Samenhang tussen houdingen en zelf-gerapporteerde naleving.

Motiverende houding	Zelf-gerapporteerde Naleving
Verbondenheid	.64 **
Overgave	.11
Weerstand	-.29 **
Onthechting	-.40 **
Omzeiling	-.52 **

\*\*  $p<.01$

## 2.4 Handhaving in context: motiverende houdingen van caféhouders

De conclusie is dat bepaalde houdingen vaker leiden tot naleving dan andere houdingen. Maar hoe zien de houdingen eruit wanneer je met caféhouders spreekt? Welke informatie levert dat op? Hiertoe zijn caféhouders geselecteerd op basis van hun scores op verschillende motiverende houdingen, zodat een zo groot mogelijke variatie in houdingen in kaart kan worden gebracht. In deze paragraaf komen alle de houdingen aan de orde waar de handhaver het verschil zou kunnen maken.

### 2.4.1 Verbondenheid en overgave

Verbondenheid kenmerkt zich door een positieve houding ten opzichte van het rookverbod. Dit blijkt bijvoorbeeld uit positieve reacties op het voornemen van het kabinet om een strenger en algeheel rookverbod in te voeren: ‘Ik ben altijd al tegenstander van roken geweest, dus ben er heel blij mee.’ Voor de handhaver is dit geen interessante categorie. De houding is een indicatie dat men zich vrijwillig aan regels houdt en handhaving niet dringend noodzakelijk is.

Overgave kenmerkt zich door een negatievere houding ten opzichte van het rookverbod: ‘Wij waren op zich helemaal niet tegen het rookverbod, al vonden we het wel een regeltje van de overheid. Maar goed, dat zijn regels en daar heb je mee te dealen.’ In het vervolg van dat interview blijkt deze geringe betrokkenheid bij het rookverbod van deze respondent eens te meer: ‘Als morgen de wet wordt veranderd, staan de asbakken hier weer terug.’ Bij overgave is dus meer dan bij verbondenheid, behoefte aan toezicht.

Uit de interviews blijkt dat overgave verder wordt gekenmerkt door een samenwerkingsgerichte houding richting de NVWA: ‘Ik heb hele goede ervaringen met de NVWA. Mijn keuken was heel oud toen ik hier begon. De eerste week dat ik hier bezig was, kwamen ze binnenlopen. Ik zeg: “Ja, jullie mogen best komen controleren, maar ten eerste is het niet op orde want ik ben er nog harstikke druk mee bezig om het in orde te krijgen”. Hij zegt: “Nou, ik geef je twee maanden.” Ik zeg: “Prima, afspraak”. En toen kwam hij een maand naderhand binnenlopen met iemand die de bierkelder moest controleren. Hij zegt: “Ja, keurig, u bent al een eind opgeschoten.” Ik zeg: “Ja, dat heb ik beloofd hè en wat ik beloof dat doe ik.”’

Later komt in ditzelfde interview de klassieke typering van overgave naar voren bij deze caféhouder die voor hij een café start als kok werkzaam was bij een ander bedrijf: ‘Ik heb bij dat andere bedrijf een keer twee mensen buiten gezet van het VWA. Dat doe ik nooit meer, want dat is me toen heel slecht bevallen, want ze stonden echt iedere week op de stoep. Als ze willen dan vinden ze echt altijd wat. Je kunt het beste gewoon mee werken.’

### 2.4.2 Weerstand en onthechting

Typerend voor weerstand zijn de volgende reacties waar strijd bare woorden de boventoon voeren: ‘We zijn natuurlijk al jaren aan het vechten tegen het rookverbod. Het is te gek voor woorden dat in mijn eigen bedrijf niet kan beslissen wat er gebeurt’ en ‘Belachelijke regel, ik kan me er gewoon niet in vinden, ik hou me er nu aan, maar echt met protest.’

Weerstand wordt gekenmerkt door kritiek op de wijze waarop het rookverbod wordt gehandhaafd: ‘Van mij hoeven ze helemaal niet te handhaven natuurlijk, maar het wordt erg oneerlijk zo. Ik ben nu zwaar beboet en dat kost me een hele hoop geld en hier mag niet meer gerookt worden terwijl

collega's nog geen cent kwijt zijn en daar gaan steeds meer mensen naartoe omdat ze daar wel mogen roken.'

Daarbij is ook kritiek op de werkwijze van de NVWA: 'Ze hebben zich compleet niet kenbaar gemaakt. Dit soort controles vind ik ver beneden alle peil. Ik vind dat de politieagent niet achter een boompje moet gaan zitten om de snelheid te controleren. Ik vind dat heel stiekem. Ik vind dat verkeerd volk.'

Bij een andere caféhouder blijkt de manier waarop zij zich behandeld voelt ook weerstand op te roepen: 'Op het moment dat ze jou gewoon met respect behandelen en vriendelijk zijn, het heeft geen nut om daar ontzettend tegen in te gaan, dat is ook niet nodig op het moment dat zij jou ook met respect behandelen. Wanneer ze zich niet kenbaar hebben maken vind ik dat een stuk lastiger en eigenlijk een beetje onbeschoft'. Een andere wijze van inspecteren, waarbij inspecteurs van de NVWA zich wel hadden voorgesteld kon dan ook op meer begrip rekenen bij deze caféhouder: 'De laatste controle was schappelijk, dat waren twee nette mensen, ze behandelden mij ook met respect, ze waren vriendelijk en ze waren aardig.'

Onthechting wordt gekenmerkt door een grote onvrede met het rookverbod. Over de NVWA wordt in de interviews weinig gezegd: er lijkt vooral weinig contact met de NVWA geweest te zijn. Bij onthechting is met name interessant dat de respondenten voorbeelden noemen waaruit blijkt dat de onthechting zich niet beperkt tot het rookverbod, maar tot regelgeving in het algemeen: 'Ik kan niet zomaar zeggen: de wet wordt opgelegd door de overheid en dat moet ik dan maar klakkeloos gaan doen. Ik denk dat je dat gewoon zelf moet kunnen bepalen.'

Daarbij maakt het niet uit dat wetgeving democratisch gelegitimeerd is: 'Het rookverbod in de horeca heeft een Kamermeerderheid gehaald met twee zetels, er stemden 77 van de 150 voor. Een afspiegeling met 2 zetels meer, dat is geen meerderheid' of 'Ik heb niet het idee heb dat er geluisterd wordt naar wat wij te zeggen hebben, dit is een onderonsje tussen de ChristenUnie, VVD en de PvdA en is eigenlijk al beklonken in een soort ruilhandel. Ik heb niet het idee dat horecaondernemers daar nog heel erg in gehoord worden, dat interesseert ze volgens mij eigenlijk helemaal niks'. De Tweede Kamer wordt door deze respondenten omschreven als: 'dat tuig die voor dat rookverbod heeft gestemd, terwijl in het verkiezingsprogramma staat dat ze het niet wilden. Dat rookverbod is alleen maar tot stand gekomen door een partij die andere partijen gedwongen heeft om daar ook voor te stemmen' Deze uitspraken laten zien dat wetgeving meer in het algemeen niet zonder meer geaccepteerd wordt.

Wanneer gereguleerden de democratische uitkomsten niet accepteren (zoals een rookverbod) is het lastig voor een handhaver om via overredende handhavingstijlen (zoals overtuiging en samenwerking) mensen richting naleving te bewegen.

### 2.4.3 Omzeiling

Omzeiling kent verschillende gezichten bij caféhouders. Soms acteert men strikt binnen de regels, bijvoorbeeld door het personeel te ontslaan en zo onder de uitzondering van het rookverbod te vallen (eenmanszaken zonder personeel). In veel gevallen vindt omzeiling plaats buiten de regels, zodat sprake was van een duidelijke niet-naleving van het rookverbod. Bijvoorbeeld door zich ten onrechte op de uitzondering te beroepen door de zaak kunstmatig te verkleinen: ‘Als ik de deur dicht doe is de ruimte kleiner dan 70 vierkante meter, namelijk 60 vierkante meter.’

Naast het omzeilen van de regel zijn er legio voorbeelden naar voren gekomen van manieren waarop caféhouders de NVWA om de tuin proberen te leiden: ‘We hebben bloemvases gekocht bij de kringloop met kunstbloemen erin en de asbakken weggedaan. De bloemenvases werden onze asbakken.’ of ‘Veel horecaondernemers weten misschien helemaal niet zo verschrikkelijk veel van de wereld, maar ze weten wel wanneer een ambtenaar stopt met werken. Dan denken ze, “als de ambtenaar ligt te slapen, kan ik mijn asbak wel op tafel zetten”. En dat is na 22.00 uur ‘s avonds. Sommigen hebben gedacht, “22.00 uur is een beetje tricky, nou, dan doe ik het na 00.00 uur.”’

Tot slot blijkt dat caféhouders elkaar waarschuwen wanneer de NVWA wordt gezien: ‘Wij hebben hier een belronde. Tegenwoordig hebben we zo’n App. Rokersgroep noemen we die en dan worden er in één keer 50 ondernemers gealarmeerd.’

Caféhouders proberen dus onder de regelgeving uit te komen. Daarbij worden de mazen van de wet opgezocht, maar is soms sprake van regelrechte overtreding. De pijlen richten zich daarbij niet alleen op het rookverbod zelf maar ook op de handhaver (de NVWA).

## 2.5 Conclusie

Kan kennis over motiverende houdingen bijdragen aan een beter gebruik van handhavingsinstrumenten? Op grond van het bovenstaande moet deze vraag positief worden beantwoord. In het onderzoek naar het rookverbod in de horeca zijn vijf houdingen onderscheiden: verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling. Deze houdingen weerspiegelen de moeilijke invoering van het rookverbod in cafés (veel weerstand en omzeiling), maar laten ook zien waarom het rookverbod in restaurants (veel verbondenheid en overgave) zonder al teveel problemen ingevoerd kon worden. Ook zonder veel toezicht zou het rookverbod hier mogelijk stand hebben gehouden. Zou een handhaver voor invoering van wetgeving een dergelijk onderzoek uitvoeren, dan zou hij een goed inzicht kunnen krijgen in de situaties waarin handhaving nodig is (in dit geval cafés) en situaties waarin dat minder nodig is

(restaurants). Dit biedt de mogelijkheid om de schaarse middelen (tijd en geld) efficiënter in te zetten. Ook binnen cafés zou nog gedifferentieerd kunnen worden: het ene café het andere niet. Met name kleine buurtcafés vragen om aandacht van de handhaver (geen verbondenheid)

Motiverende houdingen hangen samen met verschillen in de zelf-gerapporteerde naleving van caféhouders. Verbondenheid gaat samen met een hogere zelf-gerapporteerde naleving, terwijl weerstand, onthechting en omzeiling samenhangen met een lagere zelf-gerapporteerde naleving. Overgave, waar de handhaver een belangrijke rol speelt, hangt niet samen met de zelf-gerapporteerde naleving. Houdingen zeggen dus iets over de naleving van het rookverbod.

## 2.6 Discussie

Wat betekenen deze uitkomsten voor de handhaver? Er zijn globaal drie soorten overtreders, die elk een eigen aanpak vragen. Weerstand is de meest voorkomende houding onder caféhouders. Dat is vanuit het oogpunt van effectiviteit een positief gegeven voor de NVWA, want deze caféhouders zijn ontvankelijk voor een andere werkwijze of veranderingen in regelgeving. Hard straffen kan bij deze caféhouders averechts werken, want ze zijn wel betrokken bij de regelgeving. De NVWA zou bijvoorbeeld winst kunnen halen door niet zondermeer ‘blind inspections’ te doen. Caféhouders met deze houding voelen zich dan onrechtvaardig behandeld.

Omzeiling is een lastige houding voor handhavers en maakt handhaving ineffectief. De gereguleerden leven immers het rookverbod niet na en spelen een spelletje met de handhaver en de regelgeving. Het is daarmee zeker een houding die vanuit de handhaver als problematisch gezien kan worden. Omzeiling vergt primair heldere wetgeving, zonder ruimte of mazen. Deze regel zou dan streng moeten worden gehandhaafd.

Bij onthechting rest de handhaver niet veel anders dan hard optreden en straffen. Waar bij omzeiling verandering van regelgeving mogelijk nog winst zou kunnen opleveren, is dat bij onthechting niet te verwachten. Er lijkt sprake van een onverschilligheid die verder strekt dan alleen het rookverbod: wetgeving wordt niet zonder meer geaccepteerd. Waar bij weerstand een andere werkwijze mogelijk omarmd kan worden, is bij onthechting weinig behoefte aan alternatieven. Een andere werkwijze of overredende handhavingsstijlen zullen hier naar verwachting weinig effectief zijn. Bij onthechting rest de handhaver weinig dan de inzet van de zwaarste straffen om het gewenste gedrag te bereiken: het intrekken van de vergunning en het sluiten van het café.



## Bronnen

Ayres & Braithwaite (1992)

I. Ayres & J. Braithwaite, *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.

Bartel & Barclay (2011)

R. Bartel & E. Barclay, 'Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture', *Journal of Rural Studies* 2011 (2), p. 153-171.

Braithwaite (2011)

V. Braithwaite, *Motivations, attitudes, perceptions and skills: Pathways to safe work. report to safe work Australia*. Canberra: Regulatory Institutions Network - Australian National University (ANU) 2011.

Braithwaite (2009)

V. Braithwaite, *Defiance in taxation and governance : Resisting and dismissing authority in a democracy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2009.

Braithwaite (2003)

V. Braithwaite, 'Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions', in: V. Braithwaite (ed.), *Taxing democracy: Understanding tax avoidance and evasion*, Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 15-39.

Braithwaite et al. (1994)

V. Braithwaite, J. Braithwaite, D. Gibson & T. Makkai, 'Regulatory styles, motivational postures and nursing home compliance', *Law and Policy* 1994 (4), p. 363-394.

Intraval (2010)

Intraval, *Inventarisatie naleefniveau rookvrije horeca voorjaar*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit 2010.

Kagan & Scholz (1984)

R.A. Kagan & J.T. Scholz, 'The criminology of the corporation', in: K. Hawkins, & J.M. Thomas (eds.), *Enforcing regulation and regulatory enforcement strategies*, Boston, The Hague, Dordrecht, Lanchester: Kluwer-Nijhoff Publishing 1984, p. 67-96.

Nielsen & Parker (2012)

V.L. Nielsen & C. Parker, 'Mixed Motives: Economic, social and normative motivations in business compliance', *Law and Policy* 2012, 34(4), 428-463.

Weyers & Bantema (2014)

H.A.M. Weyers & W. Bantema, 'Over rijdende treinen en vallende dominostenen: Het rookverbod in de Nederlandse horeca', *Beleid en Maatschappij* 2014 (2), p. 104-122.

Wijk & Six (2014)

E.G. Wijk & F.E. Six, *De diversiteit van het willen : Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, Den Haag: Boom Lemma 2014.